



Muhammadiyah Law Review 2 (2), Juli 2018,
ISSN 2549-113X (print), ISSN 2580-166X (online)
Journal Homepage: <http://ojs.umm metro.ac.id/index.php/law>

URGENSI PENGUATAN PERAN DAN FUNGSI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI (STUDI BPD DESA KARYAMULYASARI KECAMATAN CANDIPURO LAMPUNG SELATAN)

Muhtadli

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Kalianda

ABSTRACT

This research discusses the urgency of strengthening the role and function of the Village Consultative Body in a democratic perspective. The method used in this study is a normative juridical approach to literature and legislation, as well as a historical approach. The conclusions obtained from this research are that the Village Consultative Body is currently no longer an element of village administration and a partner of the Village Head in the affairs of village administration and is outside the government structure, the two functions of the Village Consultative Body carry out a supervisory function as the main function, while the legislative function become a function of the village government. Therefore, it is urgent to strengthen the role and function of the BPD as an instrument in carrying out checks and balances so that the implementation of village governance runs democratically.

Key words: *strengthening, role and function, representation, democratic*

1. PENDAHULUAN

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan /atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di setiap desa telah ada lembaga desa yang diakui dan keberadaannya dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disingkat UU Desa, yakni Badan Permusyawaratan Desa atau di singkat BPD,

*Corresponding author.

E-mail address

Peer reviewed under responsibility of Universitas Muhammadiyah Metro

© 2020 Universitas Muhammadiyah Metro, All right reserved,



Muhammadiyah Law Review: Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Metro
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

keberadaan BPD mempunyai peran dan fungsi dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya dipilih dari dan oleh penduduk desa sebagai wakilnya yang ditetapkan secara demokratis.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Desa yang menyatakan bahwa BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan secara demokratis. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut dapat dimaknani bahwa telah terjadi amputasi kewenangan bagi BPD, dimana BPD tidak menjadi unsur penyelenggara pemerintahan desa, sebagaimana dapat dibuktikan dengan adanya ketentuan Pasal 23 UU Desa yang menyatakan secara jelas bahwa penyelenggara pemerintahan desa adalah desa.

Merujuk pada ketentuan Pasal 55 UU Desa, BPD berfungsi antara lain ;

1. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
2. Melaksanakan tugas pengawasan kepala desa;
3. Serta bersama-sama kepala desa membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa;

Dengan tugas dan fungsi demikian, Badan Permusyawaratan Desa menjadi lembaga yang tidak mempunyai kedudukan yang tidak setara dengan Kepala Desa, sementara pemerintah desa dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya harus diawasi oleh rakyat melalui wakilnya dalam bentuk *check and balance* demi terwujudnya pemerintahan desa yang demokratis dan dapat menjalankan prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Fungsi pengawasan BPD sejak diundangkannya UU Desa juga mengalami perubahan mendasar, yang potensial menimbulkan permasalahan serius terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa apalagi dikaitkan dengan pengelolaan dana desa yang sangat besar tanpa pengawasan berarti dari BPD, yang tidak menutup kemungkinan terjadi korupsi dana desa.

Selain fungsi pengawasan BPD yang mengalami perubahan mendasar, juga terjadi pada fungsi legislasi dalam membuat dan menyusun peraturan desa, yang idealnya berkedudukan sama setara seperti misalnya DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam membuat perda, hal demikian juga ideal diterapkan pada lembaga BPD yang mempunyai *legislative power*, sehingga keberadaannya dapat menjamin akselerasi kepentingan rakyat atau masyarakat setempat dalam proses pembangunan desa. Berkaitan dengan peran dan fungsi BPD, tidak terlepas dari keberadaan BPD yang secara tegas mempunyai kewenangan yang setara dengan pemerintah desa, hal ini berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

2. METODE

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis-normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Tipe penelitian hukum yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian analisis terhadap peraturan perundang undangan yang menitikberatkan pada urgensi penguatan peran dan fungsi BPD dalam perspektif demokrasi.

Dalam hal pengumpulan bahan hukum, baik dalam hukum primer dan hukum sekunder di kumpulkan berdasarkan topik permasalahan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu peneliti mengumpulkan bahan hukum dari berbagai peraturan perundang undangan, buku-buku, artikel, jurnal ilmiah, makalah, dan hasil penelitian pakar hukum dan media masa serta melakukan

browsing melalui media internet mengenai segala hal yang terkait dengan permasalahan yang bersangkutan.

Adapun metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif yaitu menyajikan kajian pada data-data yang diperoleh dari obyek penelitian. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala gejala lainnya.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan /atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Desa menurut Ni'matul Huda adalah organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri yang kemudian disebut dengan istilah *self governing community*.² Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom, tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi.³

Desa yang dalam historisnya telah terbentuk berdasarkan pada peraturan zaman kolonial Belanda yaitu *Inlandch Gemente Ordonantie* (IGO) yang berlaku di Jawa dan diluar Jawa. Peraturan ini tidaklah mengatur desa secara seragam sehingga mengakibatkan desa dan pemerintah desa dengan bentuk dan corak yang beragam.⁴ Namun perlu diketahui bahwa Belanda tidak ikut mencampuri urusan desa. Undang-undang yang mengatur tentang desa selalu mengalami perkembangan hingga saat UU No.6 tahun 2014 ini disahkan.

Desa memiliki hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, karena desa mempunyai hak otonomi asli desa, sebagaimana telah termaktub dalam amanat konstitusi Negara Republik Indonesia dalam Pasal 18 B ayat 2 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI”.

Dalam hal otonomi desa, berbeda dengan otonomi yang ada pada pemerintahan daerah yakni dalam menyelenggarakan otonomi daerah, karena otonomi daerah itu diberikan dari pemerintah pusat, sedangkan otonomi desa berasal dari pengakuan negara atas desa, dan bukan desentralisasi. Menurut IGO (*Staatblad 83 Tahun 1906*) pemerintahan desa dilakukan oleh kepala desa dibantu oleh pegawai desa (parentah desa, perabot desa, bahu desa).⁵ Kepala desa wajib merundingkan hal-hal yang penting berkaitan dengan rumah tangga desa dengan rapat desa, rapat desa tersebut

¹ Pasal 1 angka 4 UU Desa No.6 Tahun 2014

² Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 33

³ Rudi, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung.

⁴ HAW Wijaya, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, hlm:10

⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1953, *Desa*, Yogyakarta, hlm:131

terdiri dari parentah desa, warga desa yang berhak memilih kepala desa dan penduduk lain yang dianggap perlu menurut hukum adat. Rapat desa ini dianggap sebagai perwujudan demokrasi tertinggi dan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di desa.⁶ Hal ini menjadi menarik mengingat meskipun dalam IGO rapat desa bukan menjadi unsur pelaksana atau unsur penyelenggaraan pemerintahan desa, namun justru rapat desa menjadi lembaga tertinggi desa dan berkedudukan diatas kepala desa dan parentah desa, serta memiliki kekuasaan tertinggi di desa. Demokrasi yang di jalankan dalam rapat desa itu adalah bentuk demokrasi langsung, karena masyarakat dapat mengikuti rapat desa dari berbagai elemen yang mewakilinya.

Rapat desa berfungsi sebagai dewan penasehat kepala desa, sebagai legislatifnya di desa yang membentuk dan merancang peraturan desa, dan memberi persetujuan terhadap putusan-putusan kepala desa, agar putusan-putusan kepala desa dapat dianggap sah. Rapat desa inilah yang kemudian menjadi embrio dari bentuk lembaga perwakilan rakyat desa, yang lebih dikenal dengan sebutan BPD atau Badan Permusyawaratan Desa.⁷ Rapat desa mengalami perkembangan yang signifikan terkait dengan kedudukan dan fungsinya, yakni menurut Undang-undang No.19 tahun 1965 tentang Desaswapraja yang menyebutkan bahwa rapat desa adalah bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama dengan kepala desa dan berkedudukan sejajar dengan kepala desa.

Dalam perkembangan selanjutnya, peran dan fungsi permusyawaratan desa mengalami perubahan seiring dengan adanya pengaturan tentang lembaga musyawarah desa atau LMD, menurut Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang pemerintah desa, yang menegaskan bahwa desa bukan lagi bentuk daerah yang bersifat atau mempunyai hak otonomi melainkan sebagai wilayah administratif yang berbentuk seragam dan susunanya bersifat nasional. Hal ini kemudian dianggap telah menghilangkan hak istimewa yang dimiliki desa, yang bentuk dan susunan pemerintahannya beraneka ragam.⁸ Berdasarkan UU No. 5 tahun 1979 tersebut mempengaruhi peran dan fungsi LMD akibat sistem pemerintahan yang sentralistik, menjadikan LMD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa namun tidak memiliki fungsi legislasi, karena LMD tidak dapat memberikan atau mengeluarkan putusan yang terkait dengan desa.⁹

Fungsi utama LMD hanya sebagai penampung aspirasi masyarakat desa, dan kedudukannya berada dibawah kepala desa sehingga LMD tidak mempunyai fungsi pengawasan dan tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepala desa, karena posisi kecenderungan ketua dan sekretaris LMD diduduki oleh kepala desa dan sekretaris desa secara otomatis.¹⁰ Kemudian dalam pengaturan mengenai desa diubah dengan lahirnya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan kembali bahwa desa mempunyai keistimewaan dan bersifat mandiri.¹¹ Dalam UU No 22 tahun 1999 ini diatur juga tentang keberadaan Badan Perwakilan yang kemudian dikenal dengan istilah Badan Perwakilan Desa atau BPDes, yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penampung aspirasi masyarakat desa kepada pejabat

⁶ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 254

⁷ Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1953, *Desa*, Yogyakarta, hlm:145

⁸ HAW Wijaya, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, hlm:17

⁹ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 254

¹⁰ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 162-163

¹¹ HAW Wijaya, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta, hlm:17

yang berwenang. Namun disisi yang lain fungsi utama Badan Perwakilan Desa adalah menetapkan peraturan desa bersama-sama dengan kepala desa.¹²

Dengan lahirnya UU No.22 tahun 1999 ini kemudian mempertegas fungsi BPD yang membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemegang kekuasaan legislatif di desa, yang berkedudukan setara. Kemudian dalam perkembangannya UU No 22 tahun 1999, direvisi dengan lahirnya undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan istilah BPDes diubah menjadi BPD, hal yang esensial dalam UU ini mengenai desa adalah terkait dengan BPD yang tidak lagi menjadi unsur penyelenggara pemerintahan desa, dan BPD mempunyai fungsi pemerintahan namun kedudukannya berada diluar struktur pemerintahan desa.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan zaman, UU No. 32 tahun 2004 juga diubah dengan lahirnya UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, sebagai bentuk manifestasi dari kegelisahan desa termasuk badan permusyawaratan desa yang ditempatkan dalam posisi diluar struktur pemerintahan negara. Didalam ketentuannya UU Desa telah mengubah banyak paradigma dalam mengurus desa beserta hak tradisionalnya, sebagai wujud menjalankan amanat konstitusi sebagaimana telah termaktub di dalam Pasal 18 ayat 2 B UU NRI tahun 1945.

Dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Kemudian dalam Pasal 55 UU Desa menyatakan bahwa BPD mempunyai tugas :

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa' dan;
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Fungsi dan peran strategis BPD idealnya sebagai legislatifnya desa, yang secara teori dipersepsikan dengan adanya DPRD kabupaten yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah, yang secara fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan secara tegas. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No 6 tahun 2014 yang melemahkan kedudukan dan fungsi BPD yang tidak lagi menempatkan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, secara prinsip tentunya mengganggu stabilitas demokrasi lokal berbasis akar budaya, dalam menopang pembangunan desa secara integratif.

Demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata kelola pemerintahan desa. Secara konseptual, demokrasi mengandung prinsip dasar representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi yang kemudian menjadi dasar pengelolaan kebijakan, perencanaan desa, pengelolaan keuangan desa, dan pelayanan publik menuju kesejahteraan rakyat, yang meliputi pada dua komponen besar (pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan) dan pengembangan potensi ekonomi desa yang berbasis pada potensi lokal desa.¹³

¹² Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Jogjakarta, hlm : 181

¹³ Didik Sukrino, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, hlm: 125

A. Peran Dan Fungsi BPD Desa Karyamulyasari

BPD Karyamulyasari Candipuro Lampung Selatan, memiliki 9 (Sembilan) anggota, yakni Supriyanto (Ketua), Petrus Suparno (Wakil Ketua), Joni Harno (Bendahara), Walghozun (Anggota), Firma (Anggota), Suparjo (Anggota), Susilawati (Anggota), Baharson (Anggota), dan Sutris (Anggota) dimana penyusunan anggota ini adalah mewakili 4 dusun yang ada di Desa Karyamulyasari Candipuro Lampung Selatan, dengan kuota masing-masing perdusun diwakili oleh 2 (dua) atau 3 (tiga) orang, yang mendasarkan pada jumlah penduduk masing-masing dusun. Penentuan anggota BPD Karyamulyasari dipilih oleh perwakilan masyarakat desa secara musyawarah mufakat. Pimpinan BPD Karyamulyasari dipilih dari dan oleh anggota BPD Karyamulyasari secara langsung. Dengan tugas fungsi sebagai berikut :

1). Fungsi Pengawasan

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan termasuk dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa diperlukan lembaga yang dapat mengawasi kinerja kepala desa secara konsisten, hak pengawasan demikian perlu oleh dimiliki BPD. Sesuai dengan ketentuan dalam UU Desa bahwa lembaga yang berwenang mengawasi kinerja kepala desa adalah BPD, selain lembaga Negara yang mempunyai kewenangan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti misalnya Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK RI), Ombudsman RI, Inspektorat, Kejaksaan RI, dan Kepolisian RI serta lembaga lainnya yang secara resmi mempunyai kewenangan untuk itu sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, desa telah diberikan anggaran negara yang cukup besar baik berasal dari APBN maupun APBD untuk membiayai pembangunan di desa.

Dalam hal pengawasan dana desa, BPD mempunyai peran strategis dalam mengawasi dan mengawal pembangunan, yang bentuk pengawasannya telah datur dalam Pasal 51 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa yang menyebutkan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan desa paling sedikit memuat pelaksanaan perdes, dimana salah satu dan utamanya mengatur mengenai pelaksanaan perdes yang berisi tentang Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Belanja Desa (APBDes). Hal ini berarti mewajibkan kepala desa untuk membuat laporan keterangan tertulis tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang nantinya disampaikan kepada BPD.

Didesa Karyamulyasari sendiri, tugas utama BPD Karyamulyasari dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan sebagaimana telah diatur dalam UU Desa, yakni berperan dalam menyeleksi rancangan program, memberikan pertimbangan atau pendapat, dan memberikan persetujuan atas rancangan program kerja. Peran minimal BPD Karyamulyasari dalam satu tahun anggaran ada dua tugas pengawasan yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari yakni mengenai evaluasi pelaksanaan APBDes dan program kinerja pembangunan fisik serta pemberdayaan masyarakat. Terkait dengan keuangan desa, BPD Karyamulyasari melakukan berbagai kegiatan antara lain :

- a. memberikan persetujuan atas RAPBDes. Konsep RAPBDes yang telah dibuat oleh Kepala Desa Karyamulyasari bersama dengan perangkat desa yang lain akan dibicarakan dalam forum musyawarah untuk dirundingkan dimintakan pendapat, dan dimintakan persetujuan bersama. Dalam forum tersebut BPD Karyamulyasari tidak hanya mengundang Kepala Desa Karyamulyasari, namun juga mengundang lembaga lain yakni Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPM), RT, RW Kadus, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda. Dalam permusyawaratan ini apabila APBDes Karyamulyasari

tidak disetujui dan disepakati oleh BPD Karyamulyasari, maka RAPBDes tersebut secara legalitas tidak dapat dijalankan dan ditetapkan menjadi APBDes.

- b. Persetujuan BPD Karyamulyasari tersebut menjadi kerangka acuan dalam menerima Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yang berasal dari APBN maupun APBD Kabupaten Lampung Selatan. Ketika RAPBDes tidak dapat dijalankan karena tidak disetujui oleh BPD Karyamulyasari, maka desa tidak dapat menerima anggaran atau plafon anggaran. Apabila hal tersebut terjadi maka desa menggunakan APBDes tahun sebelumnya.
- c. Apabila terjadi perubahan proyek pada APBDes, misalnya anggaran yang seharusnya pembangunan jalan desa, menjadi pembangunan tempat ibadah, maka harus dibuat Berita Acara (BA) perubahan anggaran. Apabila dalam perubahan proyek pembangunan tersebut tidak terjadi penambahan atau pengurangan anggaran maka cukup dibuat Berita Acara (BA) perubahan anggaran. Namun apabila terjadi perubahan anggaran penambahan atau pengurangan maka harus dibuat Berita Acara (BA) Perubahan Anggaran Keuangan (PAK). Dalam hal ini baik adanya Berita Acara Perubahan Anggaran atau pun Perubahan Anggaran Keuangan wajib disampaikan kepada BPD Karyamulyasari dalam suatu forum.¹⁴

Secara umum pelaksanaan fungsi BPD Karyamulyasari telah dilaksanakan secara utuh dan konsisten, BPD Karyamulyasari tergolong bersifat konsultatif. Dalam hal kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, perangkat desa sering berkonsultasi dengan BPD Karyamulyasari melalui Kepala Desa Karyamulyasari. BPD Karyamulyasari dalam menjalankan fungsinya terkait dalam pengawasan kinerja kepala desa, tidak dapat memberikan sanksi secara langsung kepada kepala desa maupun perangkat desa, namun BPD Karyamulyasari mempunyai hak untuk menegur kepala desa atau perangkat desa, tidak menyetujui program kerja kepala desa, melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila terjadi pelanggaran hukum ataupun terjadi mal administrasi pemerintahan, hingga memberikan somasi kepada perangkat desa, dan menyatakan mosi tidak percaya kepada kepala desa, yang pada akhirnya menuntut pertanggungjawaban kepala desa.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari cenderung efektif dan fleksibel, disisi lain peran dan fungsi BPD Karyamulyasari sering dikalahkan dengan adanya faktor budaya dan adat kebiasaan masyarakat desa, terutama dalam masyarakat Jawa, apabila BPD Karyamulyasari terlalu kritis terhadap *Wong Tuo* di desa sebutan lain dari Kepala Desa akan dirasa kurang apik atau sopan santun, atau adanya rasa sungkan terhadap kritik membangun terhadap kesalahan kepala desa atau perangkat desa. Selain faktor tradisi jawa tersebut juga adanya factor keluarga, dimana masyarakat desa Karyamulyasari terdiri dari bagian keluarga yang menjadi pamong disamping menjadi bagian dari keluarga terhadap yang lain.¹⁵

2). Fungsi menampung dan menyerap aspirasi masyarakat desa

BPD Karyamulyasari merupakan wadah demokrasi lokal untuk menampung dan menyerap aspirasi masyarakat desa, untuk menjalankan fungsi demikian, anggota BPD Karyamulyasari harus terbebas dari kepentingan politik, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 26 huruf h Peraturan

¹⁴ Hasil Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020

Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa yang menyatakan bahwa anggota BPD tidak diperbolehkan menjadi pengurus partai politik. Penulis berpendapat bahwa kebijakan anggota BPD yang tidak boleh berasal dari pengurus partai politik adalah sudah tepat, yang dapat membedakan dengan warna yang lain dari anggota DPRD Kabupaten yang rata-rata menjadi pengurus inti partai politik.

Dengan kebijakan BPD sebagaimana dalam Pasal 26 huruf h Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, dapat membawa implikasi positif bagi peran dan fungsi BPD dapat menjalankan tugas dan kewajiban seutuhnya menjadi wadah untuk menyuarakan kepentingan masyarakat desa secara jernih tanpa membawa pesan dan kepentingan dari partai politik tertentu.

Salah satu media yang paling sering dimanfaatkan oleh BPD Karyamulyasari dalam menampung dan menyerap aspirasi masyarakat adalah musyawarah desa, dimana dalam musyawarah desa tersebut BPD Karyamulyasari mengundang berbagai elemen masyarakat baik dari perangkat desa seperti Kepala Desa, RT RW, Kadus, LPM, PKK, namun juga mengundang tokoh yang ada seperti Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Profesi, dan Tokoh Pemuda Desa Karyamulyasari, guna membicarakan dan memusyawarahkan kepentingan masyarakat desa. Dalam musyawarah desa yang melibatkan unsur tokoh-tokoh tersebut hanya perwakilan yang masing-masing dusun berbeda jumlahnya antara 5-6 orang perdesun.

Adapun musyawarah desa yang melibatkan seluruh elemen masyarakat desa terjadi pada kegiatan musyawarah pemilihan kepala desa dalam kurun waktu 6 (enam) tahun sekali. Hal ini kemudian menjadi fakta empiris bahwa demokrasi lokal desa berjalan efektif baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Selain media musyawarah desa yang digunakan oleh BPD Karyamulyasari, juga menggunakan media lain seperti turun kelapangan dan berdiskusi dengan masyarakat desa, serta dalam rapat terbatas yang diselenggarakan oleh BPD terkait dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah dan terkadang menggunakan *system voting* atau suara terbanyak.

3). Fungsi Legislasi

BPD Karyamulyasari dalam menjalankan tugas dan fungsi legislasi lebih cenderung pada aspek penyusunan Reperdes, sementara dalam hal lain pemerintah desa dan perangkat desa memprakarsai pembentukan dan penyusunan Reperdes, kegiatan legislasi ini terkait dengan peraturan tentang penyusunan produk peraturan desa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa yang secara tegas menyatakan bahwa penyusunan Raperdes diprakarsai oleh pemerintah desa (kepala desa dan perangkat desa), sedangkan BPD Karyamulyasari hanya berperan sebagai penyusun dan pengusul dalam tahap penyusunan Raperdes, terkecuali dalam Raperdes APBDes, Rencana Pembangunan Desa, tahap pembahasan dan menyepakati Perdes bersama Kepala Desa.

Dalam praktiknya di Desa Karyamulyasari hampir seluruhnya konsep tentang peraturan desa atau Rancangan Peraturan Desa berasal dari kepala desa dan perangkat desa. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa fungsi legislasi di Desa Karyamulyasari menjadi tanggung jawab utama pemerintah desa (kepala desa dan perangkat desa), bukan menjadi tugas dan tanggung jawab BPD Karyamulyasari. Hal ini lah yang kemudian dapat ditafsirkan adanya perbedaan konsep legislasi yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten atau Kota dalam menjalankan fungsi legislasi dalam kewenangan membuat peraturan daerah menjadi tanggung jawab DPRD Kabupaten/kota. Sedangkan ditingkat desa, khususnya di Desa Karyamulyasari fungsi legislasi menjadi tugas utama dan tanggung jawab pemerintah desa dan bukan berada pada BPD Karyamulyasari.

Raperdes di Desa Karyamulyasari dimulai dengan pembuatan konsep raperdes yang dibuat oleh kepala desa dengan perangkat desa lainnya. Setelah konsep raperdes selesai dibuat akan dibicarakan dalam sebuah forum musyawarah, sehingga dalam musyawarah tersebut telah ada draft Raperdes yang akan dikonsultasikan kepada BPD Karyamulyasari. Dalam hal ini BPD Karyamulyasari hanya berperan dalam memberikan kontribusi pemikiran, pendapat apabila ada bagian-bagian penting yang perlu diperbaiki dalam konsep Raperdes tersebut. Apabila ada bagian-bagian dari draft tersebut yang tidak masuk akal, BPD Karyamulyasari dapat mempertanyakan hal terkait. Contoh draft Perdes Karyamulyasari yang berhasil dibuat dan distetujui oleh BPD Karyamulyasari adalah tentang Pasar Desa Karyamulyasari yang bermanfaat bagi masyarakat desa Karyamulyasari dalam menata ekonomi masyarakat desa.

B. Implikasi Hukum Peran Dan Fungsi Bpd Didalam UU Desa Terhadap Peran Dan Fungsi BPD Desa Karyamulyasari

Pada kurun waktu sebelum tahun 1999, ketika nomenklatur BPD masih bernama BPDesa, fungsi *check and balances* terasa tidak berdampak kuat dan berpengaruh pada kebijakan kepala desa, yang pada akhirnya masyarakat merasakan ketidakseimbangan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah desa, seakan keberadaan BPDes adalah penumpang gelap yang tidak perlu diperhitungkan perannya. Dinamika pengaturan BPD dalam undang-undang pemerintah daerah juga hanya sebagai subordinat dari ketentuan pengaturan desa atau kewenangan desa. Secara historis pengaturan desa mengalami fluktuasi kebijakan akibat kepentingan politik pemerintah saat itu, baik menempatkan desa yang seragam maupun desa yang keberadaannya diamputasi kewenangannya termasuk didalamnya keberadaan BPD beserta kewenangannya.

Perubahan regulasi terhadap urusan desa, termasuk didalamnya BPD juga berpengaruh pada tugas dan kewenangannya selain berpengaruh pada intensitas demokrasi desa. Lembaga BPD menjadi lembaga perwakilan desa pertama kali diperkenalkan dalam Pasal 104 undang-undang pemerintahan daerah yakni undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang secara substansi mempertegas BPD sebagai lembaga perwakilan desa yang kuat di tingkat desa. Hal ini telah mengubah paradigma bahwa badan perwakilan dikonseptualisasikan sebagai representasi perwakilan murni rakyat dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan desa, karena menyangkut kepentingan rakyat itu sendiri.

Kemudian pada tahun 2004 seiring dengan lahirnya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi pergeseran yang cukup signifikan terhadap pengaturan keberadaan BPD, termasuk didalamnya BPD Desa Karyamulyasari, yang berperan hanya sebagai pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dinamika pengaturan mengenai kedudukan, fungsi dan peran BPD perlu dikembalikan kepada ruh keterwakilan rakyat dalam hal tata kelola pemerintahan desa menuju terwujudnya kesejahteraan rakyat. Sehingga eksistensi BPD dirasa berpengaruh positif pada konfigurasi kebijakan atau keputusan pemerintah desa, dalam *system check and balance*.

Pada saat ini, dengan berlakunya UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa telah menempatkan BPD tidak lagi menjadi unsur penyelenggara pemerintah desa, dan hanya berfungsi menjalankan fungsi pemerintahan yang berada diluar struktur pemerintahan desa. Disisi lain fungsi BPD Karyamulyasari fokus pada fungsi pengawasan yang ditunjang dengan hak inisiatif BPD. Keberadaan BPD Karyamulyasari yang bukan menjadi unsur penyelenggara pemerintahan desa,

bukan berarti menjadi bawahan atau komando dari kepala desa, dan bertanggungjawab kepada kepala desa.

BPD Karyamulyasari bekerja dan menjalankan fungsi pemerintahan sebagai mitra strategis bagi pemerintahan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa. Sebagai mitra strategis kepala desa dan perangkat desa, BPD Karyamulyasari tidak dapat mengintervensi kewenangan kepala desa terkait kebijakan kepala desa, yang mengakibatkan pada keputusan atau potensial penyalahgunaan kewenangan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan adalah fungsi utama yang dilakukan oleh BPD Karyamulyasari menjadi bagian penting dalam merumuskan kebijakan di desa, yang berdasarkan pada peraturan yang ada, rasionalitas, dan faktor sosial budaya masyarakat yang ada di Desa Karyamulyasari.

Implikasi hukum terkait dengan fungsi BPD Karyamulyasari, jika disimpulkan dalam peranan menjalankan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penyerap aspirasi masyarakat desa Karyamulyasari dengan kewenangan dan fungsi yang sangat terbatas. Peran dan fungsi BPD Karyamulyasari dapat diperbandingkan dengan regulasi yang silih berganti, yang berakibat pada kualitas peran dan fungsi yang berjalan pada saat ini di Desa Karyamulyasari. Pengaruh dari lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap BPD Desa Karyamulyasari berdampak pada tidak maksimalnya peran dan fungsi strategis, setidaknya dalam beberapa hal antara lain :

a). kedudukan BPD

Sebelum adanya UU Desa, kedudukan BPD sejajar dengan kepala desa dan bertindak sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Kedudukan BPD tersebut memberikan dampak terhadap beberapa hal yaitu, pertama fungsi dan kewenangan BPD sama dengan kepala desa, kedua BPD dapat melakukan intervensi terhadap kewenangan kepala desa, ketiga, adanya tumpang tindih kekuasaan di desa.

Setelah lahirnya UU Desa, kedudukan BPD dan kepala desa tetap sama, namun BPD berada diluar unsur penyelenggaraan pemerintahan desa, setidaknya dapat dilihat dalam dua hal yaitu, *pertama*, BPD Karyamulyasari hanya sebagai mitra kepala desa, dan *kedua*, BPD Karyamulyasari tidak dapat melakukan intervensi terhadap keputusan kepala desa. Dengan demikian peran dan fungsi BPD Karyamulyasari tidaklah signifikan, dan berpengaruh maksimal dalam proses pembangun di desa.

b). Fungsi Pengawasan BPD Karyamulyasari

sebelum UU Desa berlaku, tidak ada pengaturan yang jelas terkait dengan fungsi pengawasan BPD, dalam UU No.22 tahun 1999 misalnya diatur tentang fungsi pengawasan BPD, namun dalam praktiknya tidak efektif bahkan lumpuh, seiring dengan kewenangan terbatas yang dimiliki oleh BPD. Dengan lahir UU Desa peran dan fungsi pengawasan BPD diatur namun dalam praktik pengawasannya terkesan formalistik, karena suara atau pendapat BPD sebagai suara perwakilan rakyat yang ada di desa tidak dapat dipertimbangkan secara serius oleh kepala desa, hal ini terjadi disebabkan adanya aturan yang tidak secara tegas mengatur tentang fungsi pengawasan BPD.

c). Fungsi Legislasi BPD Karyamulyasari

BPD Karyamulyasari mempunyai fungsi legislasi dalam pembuatan dan penyusunan produk hukum di desa, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan sebelum UU Desa No. 6 tahun 2014 lahir, setidaknya mempunyai fungsi legislasi dalam tahap inisiasi Raperdes dan menetapkan Perdes bersama kepala desa. Hal ini memiliki pengaruh positif terhadap hak inisiatif BPD dalam konsep Rapedes yang berasal dari BPD yang kemudian dibahas bersama kepala Desa Karyamulyasari. Namun setelah berlakunya UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, peran strategis BPD dalam fungsi legislasi yakni adanya pemangkas terhadap kewenangan utuh BPD dalam

fungsi legislasi, dapat dibuktikan dengan adanya fungsi legislasi terbatas, yakni BPD tidak terlibat dalam raperdes tentang pembangunan jangka menengah desa, rencana kerja desa, termasuk dalam tahap penyusunan APBDes. Karena fungsi legislasi menjadi fungsi utama pemerintah desa, sehingga dalam praktik diketahui bahwa fungsi legislasi BPD Karyamulyasari hanya sebatas memberikan kontribusi pemikiran berupa saran atau pertanyaan terhadap raperdes.

d). fungsi keterwakilan BPD Karyamulyasari

sebelum berlakunya UU Desa, BPD tidak memiliki fungsi keterwakilan, barulah setelah era reformasi fungsi keterwakilan BPD hadir seiring dengan proses demokratisasi yang berjalan dengan keterwakilan atau kehadiran warga atau rakyat dalam merumuskan kebijakan terbaik bagi kepentingan rakyat. BPD Karyamulyasari memiliki fungsi keterwakilan karena sebagai lembaga yang mewakili masyarakat desa, dan sistem demokrasi yang dianut oleh BPD Karyamulyasari adalah sistem demokrasi perwakilan.

4. PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan mengenai peran dan fungsi BPD mengalami pasang surut, sehingga peran strategis BPD tidak konsisten dan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan di desa dan partisipasi masyarakat desa. Oleh karena itu perlu pengaturan yang tegas dalam peraturan perundangan kedepan yang memperhatikan faktor otonomi asli desa, sosio kultural masyarakat desa, seiring dengan perkembangan zaman. Setiap desa memiliki kekhasan masing-masing yang harus dipertahankan, karena hal ini membuat desa menjadi istimewa yang memang sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia merdeka.

Konsep ideal BPD kedepan perlu memperhatikan adanya budaya rapat desa sebagai warisan sebelum Indonesia merdeka, penegasan terhadap kewenangan BPD dalam pembentukan dan penyusunan Perdes, penegasan kewenangan BPD dalam memberi pertimbangan kepada kepala desa serta fungsi pengawasan yang integratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Daftar Pustaka

Buku

- Didik Sukrino, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang
- Huda, Ni'matul, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Yogyakarta.
- Kartohadikoesoemo, S, 1953, *Desa*, Yogyakarta
- Rudi, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung
- Widjaya HAW, 2014, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Press, Jakarta

Peraturan perundangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No.19 tahun 1965 tentang Desaswapraja

Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan Menteri Desa Tertinggal Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kewenangan Desa

Peraturan Daerah Lampung Selatan Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Desa

Wawancara

Wawancara dengan Supriyanto Ketua BPD Desa Karyamulyasari tanggal 1 Maret 2020